

Характер авторитарного человека, как видим, антиномичен: покорность по отношению к власти сочетается в нем с готовностью к бунту против нее. Это тоже закономерное следствие политического и гражданского бесправия. Об этом писали многие русские философы. Тот же Н. А. Бердяев, например, утверждал, что русские или бунтуют против нелюбимого, ненавистного им государства, или терпеливо несут его гнет²⁶.

Г. П. Федотов обращал внимание на поразительное явление в Москве XVII века: с одной стороны, обожание народом царя, отсутствие даже намека на политическую оппозицию ему, на стремление избавиться от его власти; с другой стороны, бесконечная череда народных бунтов, свидетельствующих о непосильности тягот государственного бремени. «Когда терпеть становится невмочь, когда “чаша народного горя с краями полна”, тогда народ разгибает спину: бьет, грабит, мстит своим притеснителям – пока сердце не отойдет; злоба утихнет, и вчерашний “вор” сам протягивает руки царским приставам: вяжите меня»²⁷.

Корень этой загадочной противоречивости русского национального характера Н. А. Бердяев усматривал в таком изъяне нашей культуры, как стремление к абсолютному и бездарность во всем относительном и среднем. Максимализм, утопизм, «все или ничего» – вот наша ментальность. Дефицит прагматизма, рационализма, здравого смысла, «бездарность во всем относительном и среднем» порождают у такого человека стремление к крайним мерам, к радикальным политическим и социальным проектам. Большевицкая революция как раз и являла собой пример такого проекта.

В. Н. Руденкин, К. А. Крутой

ЛОББИЗМ В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ МИРА

В развитых странах мира лоббизм на протяжении последних десятилетий превратился в очень влиятельный политический

²⁶ См.: Бердяев Н. А. Русская идея // О России и русской философской культуре. М., 1990. С. 169.

²⁷ Там же. С. 187–188.

институт. Особенно заметно это на примере США – страны с давними и глубокими традициями лоббизма. Уже около шестидесяти лет (с 1946 г.) в этой стране действует федеральный «Закон о регулировании лоббизма». Он, в частности, предусматривает, что лоббист-профессионал, отстаивающий интересы своих клиентов в Конгрессе и бюрократических ведомствах, должен иметь юридическое образование и опыт работы в федеральных органах власти. Положения закона распространяются на любое лицо (кроме политического комитета, а также штатных и местных комитетов политических партий), которое собирает (получает) денежные средства и иные ценности с целью прямого или косвенного воздействия на Конгресс в процессе принятия или отклонения им какого-либо законодательного акта.

Закон предусматривает обязательную регистрацию лоббиста секретарем Сената или клерком Палаты представителей. При этом лоббист обязан под присягой представить в письменном виде заявление, в котором приводятся следующие данные: имя и адрес учреждения регистрируемого лица; имя и адрес лица, которое его нанимает и в чьих интересах оно выступает; сроки найма; сумма вознаграждения; сумма и цели выделенных на расходы средств.

После этого лоббист регулярно (один раз в квартал) представляет клерку и секретарю подробный отчет, в котором приводятся следующие данные: а) все средства, полученные и израсходованные на указанные цели в предшествующем квартале; б) лица, которым были выплачены какие-либо суммы, а также цели произведенных выплат; в) наименования каких-либо документов, периодических изданий, иных публикаций, в которых по инициативе лица были помещены статьи или материалы по законопроектам, которым оно, согласно договору о найме, должно препятствовать либо оказывать поддержку. Вся собранная таким образом информация соответствующим образом обобщается и публикуется в «Конгрешнл рекорд»¹.

Однако этот закон, по мнению американских специалистов, имел ряд существенных недостатков: неясность некоторых формулировок, противоречия в статьях, наличие лазеек, отсутствие надежного механизма реализации. Кроме того, этот закон не рас-

¹ См.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 171–175.

пространялся на не прямой лоббизм и на лоббирование исполнительных органов власти. Вот почему в декабре 1995 г. в США был принят новый федеральный «Закон о раскрытии лоббистской деятельности». Президент Б. Клинтон назвал его «жестким, хорошим законом для Америки», способным снять завесу с мира вашингтонского лоббизма и помочь восстановить веру американского народа в свое правительство.

В новом законе вводится понятие «охваченное должностное лицо». Критерием, по которому должностное лицо попадает в число «охваченных», является его возможность принимать решения или реально влиять на их принятие. К категории «охваченных должностных лиц» по новому закону относятся: президент и вице-президент США; должностные лица (кроме канцелярских работников) исполнительного аппарата президента США; руководители министерств и ведомств, их заместители, помощники, советники и другие лица (перечисленные в специальном расписании исполнительных должностей); должностные лица и служащие (занимающие должности конфиденциального характера); высшие служащие вооруженных сил; члены Конгресса США; выборные должностные лица любой палаты Конгресса США; сотрудники аппарата членов Конгресса США; руководство палат и комитетов Конгресса США, а также рабочих групп, создаваемых для оказания законодательных услуг или иной помощи членам Конгресса США.

Впервые в официальном государственном документе введено понятие «лоббистская фирма». Согласно новому закону, платность услуг профессиональных лоббистов оправдывает само требование раскрывать их деятельность. Не подлежит раскрытию лоббистская деятельность, не преодолевшая 20-процентный «порог» времени, затраченного на оказание лоббистских услуг. Новый закон устанавливает существенные различия между правами и ответственностью сотрудников аппарата, членов Конгресса. Лоббистские компании обязаны отныне отчитываться за использование средств, затраченных на лоббистскую деятельность в обеих палатах, где имеются отделы, в штат которых входят сотрудники аппарата, ведающие контролем, отчетностью и регистрацией лоббистских организаций.

Новый закон принял в «наследство» от старого 6500 зарегистрированных лоббистов. Введение в действие нового закона

привело к тому, что число зафиксированных государственными органами лоббистов к весне 1996 г. достигло 40 тыс. человек. Новый закон позволяет четче отслеживать методы фальсифицирования в лоббировании, когда, например, в Конгресс США посылаются письма от несуществующих адресатов (такие действия подвергаются штрафу в 50 тыс. долларов), регламентировать лоббирование в пользу иностранных государств, ставить ряд ограничений лоббистской активности бывших конгрессменов (особенно попавшихся на злоупотреблениях).

В частности, Закон о регистрации иностранных агентов 1938 г., в немалой степени способствовавший укреплению позиций «агентов» (т. е. лобби) в США, стал распространяться только на агентов иностранных правительств и политических партий. Иностранные корпорации, ассоциации и те, кто лоббировал от своего имени, должны отныне руководствоваться Законом 1995 г. Это означает, что к зарубежным компаниям, получающим помощь от США, должны применяться такие же требования, что и к американским фирмам.

Наряду с федеральным законодательством о лоббизме в США действуют ряд смежных законодательных актов, косвенно контролирующих эту сферу, — напр., федеральные законы об этике служащих государственных органов (1978 г.), о федеральных избирательных кампаниях (1972 г.) и др. Кроме того, штаты имеют свои законы о регулировании лоббизма, а также законы, не имеющие аналогов на федеральном уровне. Например, во Флориде закон разграничивает политические и экономические интересы, поскольку не позволяет лицам, сделавшим взносы в фонды кандидатов на выборные должности, впоследствии заключать контракты с штатом. Смысл данного закона в том, что финансирование избирательных кампаний является одним из основных стимулов в лоббировании, а государственные подряды — наиболее доступная и ожидаемая форма «благодарности»².

² См.: Косопкин А. С., Нефедова Т. И. Президент, конгресс, законодательство (Опыт взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей в Соединенных Штатах Америки) // Государство и право, 1998. № 1. С. 79–91; Аравина Т. И., Кузнецов Ю. Ю. Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости // Социалистические исследования. 2000. № 9. С. 61; Иванов Н. Б. Лоббизм в legislatures американских штатов // США — Канада: экономика, политика. Культура. 1999. № 2. С. 119–121.

Особенно заметную роль лоббизм в американской политике стал играть в последние десятилетия. Во многом это связано с принятием федерального закона, регламентирующего расходы на избирательные кампании. Установив ограничения для индивидуальных и коллективных доноров (доминирующую роль среди последних играют комитеты политического действия – КПД) избирательных кампаний на финансовые пожертвования отдельным кандидатам и партиям, закон превратил КПД в главный канал финансирования избирательных кампаний. Неудивительно поэтому, что в стране начался быстрый рост числа КПД, создаваемых не только корпорациями и профсоюзами, но и разнообразными ассоциациями, представлявшими по преимуществу интересы среднего класса. Всего к середине 1990-х годов было зарегистрировано около 4 тыс. КПД – в 6,5 раз больше, чем их было в 1974 г.

Резкое возрастание политической роли КПД отразило общую тенденцию возрастания в политике роли групп интересов. «Собственно говоря, и сами КПД явились креатурами групп интересов, то есть корпоративных, профессиональных и общественных объединений американских граждан, которые с помощью сложения своих индивидуальных усилий хотят более эффективного достижения общих для той или иной социальной группы целей»³. На смену доминировавшим в 1930–1960-е гг. в американской политике общественно-политическим движениям стали приходить институционализированные группы интересов – объединения с четкой организационной структурой, собирающие взносы с участников и создающие постоянные лоббистские представительства в Вашингтоне. Только за два последних десятилетия XX века их число увеличилось в 1,5 раза – с 14,7 тыс. до почти 23 тыс. В ведущую тройку вошли: группы бизнеса – 3,7 тыс. объединений, образования и культуры – 3,2 тыс. и ассоциации врачей и медицинских работников – 2,35 тыс. Особенно активными и эффективными среди них являются те, которые занимаются лоббистской деятельностью, создавая для этой цели профессиональные подразделения. По официальной статистике, лоб-

³ *Согрин В. В.* Политическая власть в США: характер, содержание, тенденции // Мировая и международные отношения. 2001. № 6. С. 70.

бистской деятельностью занимаются около 3,5 тыс. организаций, то есть от 15 до 20% от общего числа групп интересов.

Ведущими группами интересов являются предпринимательские, профессиональные, фермерские и профсоюзные объединения. И если предпринимательские группы интересов, имеющие наиболее мощные и высокооплачиваемые лоббистские подразделения, традиционно принадлежат к числу наиболее влиятельных, то во второй половине XX века существенно усилили свои позиции и иные, особенно профессиональные (например, медиков) группы интересов, которые по численности намного превосходят предпринимательские объединения, а потому не могут быть проигнорированы ни одним из политиков.

В последней трети XX века самой многочисленной группой интересов, увеличившей за годы существования свою численность с 1 до 33 млн. членов и зарегистрировавшей влиятельное лобби в Вашингтоне, стала Американская ассоциация пенсионеров (возникла в 1958 г). О масштабах ее влияния и роли в общественно-политической жизни страны красноречиво свидетельствуют, например, такие факты. Ассоциацией были подготовлены тысячи законопроектов по улучшению пенсионного и социального обеспечения, многие из которых одобрены; она выступает надежным гарантом сохранения и упрочения сложившейся системы помощи пожилым американцам. В частности, в 1980-е гг. Ассоциация активно и успешно противодействовала попыткам администрации Р. Рейгана снизить уровень отдельных социальных выплат пожилым американцам, а также увеличить возраст выхода мужчин на пенсию с 65 до 68 лет. На конференциях, проводимых Ассоциацией, присутствуют представители Конгресса США, которые внимательно выслушивают мнение участников. Именно Ассоциация пенсионеров стала главным и надежным гарантом сохранения и упрочения сложившейся в США системы пенсионного и социального обеспечения пожилых людей⁴.

Весьма активно и успешно действуют в США объединения, защищающие права потребителей, – в частности, Американская федерация потребителей, основанная в 1967 г., и организация «Гражданин-общественник», созданная в 1971 г. Эти организации практикуют судебные иски против недобросовестных компа-

⁴ См.: там же. С. 70–71.

ний и правительственных органов, ущемляющих права массового потребителя. Влиятельными группами интересов стали экологические объединения (численность «Гринпис» составляет сегодня в США порядка 15 млн. человек). Эффективными лоббистскими политическими структурами стали объединение «Общее дело», инициировавшее принятие серии законов, направленных на демократизацию деятельности Конгресса США, а также женские организации (в первую очередь – Национальная организация женщин)⁵.

Конечно, последствия лоббистской деятельности не всегда являются положительными. Нередко наиболее влиятельные, «эгоистичные» группы интересов, имеющие лоббистские подразделения, навязывают свою волю обществу. Например, ставя во главу угла собственные корпоративные интересы, предпринимательские объединения часто добиваются от властей выгодных для себя решений, одновременно ущемляющих интересы других групп, и тем самым дают повод рядовым гражданам усомниться в демократическом характере политической системы, в декларируемом ею принципе «равенства возможностей». Однако нельзя отрицать и того, что при соответствующей активности и принципиальности других групп интересов и их лоббистских организаций подобный «перекос» в политике можно существенно выправить и добиться (как это хорошо видно на примере с Ассоциацией пенсионеров и другими упомянутыми выше организациями социального характера) более внимательного и заинтересованного отношения к себе властей различных уровней.

Иначе организована лоббистская деятельность в ФРГ. В отличие от США, здесь нет федерального закона о лоббизме; последний регулируется положением «О регистрации союзов и их представителей при бундестаге», Кодексом поведения члена бундестага, а также ведомственными нормами, регламентирующими взаимоотношения органов законодательной и исполнительной власти с лобби-агентами.

Так, положение «О регистрации союзов и их представителей при бундестаге» эффективно регулирует так называемый «внешний» лоббизм. В соответствии с этим положением Прези-

⁵ См.: *Согрин В. В.* Двухпартийная система США: преемственность и обновление // Политические исследования. 2003. № 3. С. 170.

дент бундестага ведет списки, в которые вносятся все союзы (то есть «заинтересованные группы»); представители союзов могут получить право выступить в парламенте лишь в тех случаях, если союзы зарегистрировались в списках и при этом сообщили о себе следующие сведения: название и место нахождения союза; состав правления; область интересов союза; количество членов; имя председателя союза; адрес представительства при бундестаге и федеральном правительстве. Если союзы не сообщают эти данные, их представители не смогут даже получить пропуск в здание бундестага.

В Регламенте деятельности бундестага ФРГ предусмотрена возможность проведения общественных слушаний с участием «заинтересованных групп». Преимущество при этом получают только зарегистрированные организации, ибо, составляя список участников слушаний, чиновник обращается именно к регистрационному списку. Иными словами, если та или иная организация не зарегистрирована в этом списке, у нее нет шансов стать участником общественных слушаний и, следовательно, нет возможности донести до депутатов точку зрения своей организации.

Смысл стимулируемой подобным образом регистрации «заинтересованных групп» заключается, как видим, в институционализации лоббизма, в поощрении использования законных способов «давления» на органы власти и в создании препятствий для «теневого» лоббизма⁶.

Во **Франции** в 1884 г. был принят закон о свободе союзов, который способствовал защите «цеховых интересов» лоббистов. Фактически лоббисты представляли перед политиками интересы своих «патронов» – «королей» сахара, табака, стали и т. п. В настоящее время во Франции более 1,5 тыс. таких групп, имеющих в основном профессиональный профиль. Но контакты лоббистов и политиков осуществляются преимущественно «за кулисами»: аппарат управления дистанцируется от лоббистов, по крайней мере, не легализует своих связей с ними.

Новый шаг к признанию статуса лоббистов в стране был сделан в 1981 г., когда после 23-летнего правления голлистов

⁶ См.: Смирнов В. В., Зотов С. В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. 1996. № 1. С. 112–120; Вяткин К. С. Лоббизм по-немецки // Политические исследования. 1993. № 1. С. 179–183.

пришлось вновь выстраивать отношения государства и промышленности. Традиции французского парламентаризма подразумевают, что депутаты обязательно выражают чьи-то интересы и столь же обязательно заявляют при этом, что они стоят на защите интересов народа. «Лоббистов они называют, скорее, экспертами, а технику лоббирования предпочитают выбирать и осуществлять самостоятельно. 69% французских чиновников считают, что лоббисты могут выступать как посредники, но 49% признают, что они не могут определять характер политического решения ни на каком уровне. Лоббист должен «изготовить продукт», причем с риском, что он может и не понадобится заказчику. Процесс легализации лоббистских функций во Франции, таким образом, запаздывает. Лоббизму приписывают маргинальную роль в принятии решений, но он ее уже давно перерос»⁷.

Довольно активно ведут себя во Франции различные группы интересов и действующие от их имени лоббистские ассоциации. Например, под напором многочисленных семейных ассоциаций была похоронена идея о переходе к адресной поддержке нуждающихся семей с детьми и отмены пособий семьям с высокими доходами. После серии забастовок и демонстраций работников сферы образования (в которых приняло участие от 60 до 70% школьных учителей) в марте 2000 г. был вынужден подать в отставку министр образования К. Аллегр. Реструктурирование системы медицинского образования шло также путем переговоров с медицинскими ассоциациями, благодаря чему удалось уменьшить стоимость некоторых видов медицинских обследований и сократить гонорары специалистов. В 2000–2001 гг. проходили напряженные переговоры кабинета Л. Жоспена с представителями основных профсоюзов государственных служащих и предпринимательских кругов по вопросу об изменении пенсионного обеспечения⁸.

Как видим, в развитых странах мира лоббизм воспринимается как неизбежное явление современной политики, имеющее

⁷ Аравина Т. И., Кузнецов Ю. Ю. Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости. С. 62.

⁸ См.: Преображенская А. А. Политические институты Франции на фоне перемен в общественно-политической жизни // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна. 2001. С. 323.

немало достоинств, но одновременно порождающее и ряд негативных последствий. Отсюда — ориентация на то, чтобы сделать лоббизм легальным, официально признанным и регулируемым законодательством, чем «теневым», криминальным. Сам факт институционализации лоббизма означает, что общество соглашается с его существованием, но при этом берет его под свой контроль. Официальный статус лоббизма дает ему право на защиту закона. Практика показывает, что прямой запрет на лоббистскую деятельность не дает положительного результата, а лишь выталкивает ее в «теневую» сферу, делает лоббизм менее подконтрольным, а потому — более опасным для общества.